

**Expertgruppen för biståndsanalys**

UD 2013:01

***Policy gällande handläggning vid eventuella jävsförhållanden samt opartiskhet hos EBA:s författare***

Denna policy avser tydliggöra Expertgruppen för biståndsanalys (EBA) förståelse av samt agerande och rutiner vid två till varandra kopplade frågor:

- 1. Jävsrisker i EBA:s verksamhet.** Den jävsproblematik som rikerar uppkomma då expertgruppens ledamöter eller kanslipersonal har någon form av relation med individer och företag som EBA lägger uppdrag på (sakägar-, intresse- och släktskapsjäv, samt delikatessjäv)
- 2. Frågan om opartiskhet hos EBA:s författare.** Den jävsliknande problematik som riskerar uppkomma för EBA:s författare gällande närheten till det material och de personer som studeras.

**Varför en jävspolicy?**

Avsikten med denna jävspolicy är att säkerställa att principerna om saklighet och opartiskhet präglar EBA:s verksamhet. Jävspolicyn är ett viktigt dokument för förtroendet för EBA:s verksamhet.

Utgångspunkten för EBA:s arbete är kommittédirektiven (dir 2016:71). Enligt direktiven ska EBA ”utvärdera och analysera Sveriges internationella bistånd och därigenom bidra till kunskap som grund för regeringens utveckling och styrning av biståndet. Expertgruppen ska beställa eller genomföra samt kommunicera utvärderingar, analyser och studier av hög kvalitet avseende biståndets genomförande, resultat och effektivitet. Expertgruppen ska ha en oberoende ställning i relation till det som den granskar och ska självständigt svara för val av studier och för kvalitet.”

EBA är en kommitté bestående av 10 ledamöter och ett kansli med 8 personer. EBA:s ledamöter är förordnade utifrån tanken att de ska komplettera varandras expertis. Expertis innebär i denna kontext att man har ett stort kontaktnät och även kan ha någon form av relation till ett flertalet av de skribenter som kan vara aktuella som rapportförfattare till EBA. Därmed skapas ett behov att säkerställa opartiskhet och saklighet.

Eftersom EBA regelbundet fattar beslut i ärenden där jävslänkande förhållanden kan tänkas uppstå behöver EBA:s syn på, och rutiner kring, jävsfrågor tydliggöras.

Ansvar för att jävspolicyn efterlevs ligger såväl på expertgruppens ledamöter och kanslipersonal som på de författare som anlitas.

### **Vad är jäv och hur bör det hanteras?**

Vad som anses utgöra jäv anges i §16 förvaltningslagen (2017:900):

16 § Den som för en myndighets räkning tar del i handläggningen på ett sätt som kan påverka myndighetens beslut i ärendet är jävig om

1. han eller hon eller någon närstående är part i ärendet eller annars kan antas bli påverkad av beslutet i en inte oväsentlig utsträckning,
2. han eller hon eller någon närstående är eller har varit ställföreträdare eller ombud för en part i ärendet eller för någon annan som kan antas bli påverkad av beslutet i en inte oväsentlig utsträckning,
3. han eller hon har medverkat i den slutliga handläggningen av ett ärende hos en annan myndighet och till följd av detta redan har tagit ställning till frågor som myndigheten ska pröva i egenskap av överordnad instans, eller
4. det finns någon annan särskild omständighet som gör att hans eller hennes opartiskhet i ärendet kan ifrågasättas.

Jäv är alltså en beslutssituation där ärendet antingen angår beslutsfattaren (direkt angår hen eller närstående, eller kan innebära synnerlig nytta eller skada för hen eller närstående: kallas vanligen sakägar-, intresse- eller släktskapsjäv) eller där beslutsfattaren kan tänkas vara partisk i ärendet (delikatessjäv). För att jäv ska föreligga krävs inte att personen de facto missgynnar eller gynnar en person eller agerar partisk visavi denne. Det räcker att situationen är sådan att det kan finnas skäl att ifrågasätta opartiskhet.

§17 och 18 beskriver verkan av jäv. Där anges att:

- den som är jävig inte får ta del i handläggningen av ärendet och inte heller närvara när ärendet avgörs. Han eller hon får dock utföra sådana uppgifter som inte någon annan kan utföra utan att handläggningen försenas avsevärt.
- den som känner till en omständighet som kan antas göra honom eller henne jävig ska omedelbart anmäla detta till myndigheten.
- en myndighet ska pröva en jävsfråga så snart som möjligt.

**Huvudregeln är alltså att en jävig person varken får delta i ärendets förberedande, handläggande eller avgörande.**

## 1. Jävsrisker i EBA:s verksamhet

Vad som nedan skrivs om EBA:s agerande avser delikatessjäv, dvs situationer motsvarande §16 punkt 4 förvaltningslagen.

**I de jävssituationer som motsvarar §16 punkterna 1-3 förvaltningslagen (sakägar-, intresse-, eller släktskapsjäv) är EBA:s policy att tillämpa huvudregeln: berörd kanslipersonal eller ledamot anmäler sig jävig och deltar varken i beredning, diskussion eller avgörande av ärendet.**

Som tidigare skrevs innebär expertgruppens kompletterande expertis att en enskild ledamots expertis inom ett område också kan sammanfalla med jävsrisken. Om väsentlig sakkompetens inte kan användas är risken istället att sämre beslut fattas. Det kan också inträffa att samtliga kommittéledamöter har band till en förslagsställare (exempelvis om en tidigare ledamot lämnar förslag på en studie). I det följande beskrivs situationer som kan utgöra jäv.

### Projektförslag

EBA har flera olika sätt att initiera studier. Beroende på förfarande kan jävsrisken se olika ut under ärendets beredning.

### Upphandling

I de fall EBA använder sig av urvalsförfarande (dvs. att en intresseanmälan efterfrågas i ett första steg och ett urval intressenter därefter erbjuds att i steg två inkomma med förslag) ska jäv anmälas redan i steg ett. Vid ett förenklat/öppet förfarande uppkommer jävsproblematiken som tidigast vid bedömningen av inkomna förslag.

Inför tilldelningsbeslut vid upphandlingar tillsätts en mindre beredningsgrupp, ofta bestående av både kanslipersonal och expertgruppsledamöter. Samtliga deltagare skall tydligt redovisa eventuella jävsförhållanden med förslagsställarna. Dessa jävsdeklarationer ingår i den PM om beslutsförslag i ärendet som läggs fram till expertgruppen.

Risken att ett flertal i bedömningsgruppen på ett eller annat sätt är bekant med anbudsgivare är i dessa fall hög. Expertgruppens mening är dock att detta är en sådan situation som anges i § 17 förvaltningslagen där ingen annan kan utföra uppgiften utan att handläggningen försenas avsevärt. Respektive deltagare i bedömningsgruppen deltar därför fullt ut i bedömningen av samtliga förslag. Vid tilldelningsbeslut registreras anmälda jävsförhållanden (dvs från hela expertgruppen, inte enbart bedömningsgruppen) i protokollet.

Ett alternativ skulle kunna vara att projektförslag skrivs på ett sätt som tillåter anonymisering eller maskning. Maskning av förslag förhindrar dock inte otillbörligt gynnande. Risken för att anonymiteten röjs vid sidan av beredningsprocessen kan också antas öka med vänskapsbandens styrka.

Expertgruppen anser därför att ett system med öppen redovisning av jäv, inklusive hur jävsförhållandet ser ut och hanteras, är att föredra.

### Studier under upphandlingsgränsen

För studier under upphandlingsgränsen använder sig EBA ibland av ”upphandlingsliknande förhållanden” (dvs. liknande förfarande, förfrågningsunderlag och bedömningsprocedur som för upphandlingar över direktupphandlingsgränsen). I dessa fall tillämpas samma principer som under punkten ”Upphandling”.

Vid bedömning av spontant inkomna förslag, samt förslag utarbetade efter samtal med kansliet, får handläggning inte ske av kanslipersonal som är jävig. Vid beslut av expertgruppen deklarerar jäv i likhet med vad som sker vid tilldelningsbeslut vid upphandling.

### Kansliförfattade EBA-rapporter

Ibland författar EBA:s personal EBA-rapporter. Detta sker utan övrig ersättning och inom ramen för den ordinarie anställningen. I dessa fall står expertgruppen som avsändare. Ev jävsproblematik bedöms därför inte föreligga. Den PM som ligger till underlag för beslutet att sätta igång studien ska dock innehålla en bedömning om lämpligheten i att studien författas av kansliet.

### Expertgruppsledamöter som författare

Expertgruppens ledamöter bör ha möjlighet att författa studier åt EBA. I sådana fall skall åtminstone två utomstående bedömare tillfrågas. Projektförslagen behandlas i övrigt på samma sätt som andra förslag.

### Referensgruppens roll

Till varje studie tillsätts en referensgrupp bestående av externa experter. Dessa experter är ofta väl förtrogna med det som studeras och förväntas komplettera författarnas kunskap inom området. Referensgruppens huvudsakliga syfte är att bidra till att förbättra rapportens kvalitet genom att tillföra kunskap och perspektiv. Referensgruppen är alltså ingen styrgrupp utan det står författargruppen fritt att ta tillvara på det som framförs under referensgruppsmötena. Expertgruppen ser därför ingen jävsrisk i dessa fall.

Som referensgruppsordförande utses en ledamot. Beslut om referensgruppsordförande fattas kollektivt av expertgruppen. Det åligger den tillfrågade referensgruppsordföranden att deklarera eventuella jävsliknande förhållanden med författargruppen. Sådana förhållanden anmäls och redovisas i protokoll samtidigt som beslut fattas om referensgruppsordförande.

### **Beslut om publicering**

Beslut om publicering av en EBA-studie fattas av expertgruppen efter en kvalitetsgranskning bestående av (i) ledamöternas egen läsning, (ii) bedömningsunderlag från referensgruppens ordförande och referensgruppsmedlemmar samt (iii) en diskussion i expertgruppen. Expertgruppen menar att denna kvalitetssäkrings- och beslutsprocess, tillsammans med tidigare gjorda jävsförklaringar och en omsorg om expertgruppens anseende, minimerar risken för att jävsförhållanden leder till att rapporter som annars inte skulle publiceras godkänns.

### **Seminariedeltagande**

I de fall personer som deltar som inbjudna talare, kommentatorer eller i panelsamtal har ingått i studiens referensgrupp bör detta deklarerats under seminariet.

### **EBA:s handläggningsordning för jävsfrågor i korthet**

- Samtliga ledamöter ska inkomma med ett underlag innehållande en lista på alla externa uppdrag de har. I underlaget ska ledamöterna reflektera över om några av dessa uppdrag innebär, eller riskerar innebära, att en jävsproblematik uppkommer. Ledamöterna ska också uppge relationer utöver direkta uppdrag som kan innebära att en sådan problematik uppstår (exempelvis släktskapsband med företrädare för organisationer eller företag). När förhållandena ändras i något avseende ska detta nämnas. Kanslichefen har ett ansvar för att relevant information delges alla i kommittén.
- I de jävssituationer som motsvarar punkterna 1-3 i §16 förvaltningslagen (sakägar-, intresse- eller släktskapsjäv) ska berörd kanslipersonal eller ledamot anmäla sig jävig och inte delta i beredning, diskussion eller avgörande av ärendet.
- Kanslipersonal handlägger aldrig ärenden där de har ett jävsliknande förhållande till förslagsställaren.
- I situationer där delikatessjäv riskerar uppkomma skall detta tydligt redovisas och hanteras i enlighet med vad som anges ovan.
- När jäv anmäls av berörd part eller när jävsinvändning framförs av annan meddelas och registreras detta, tillsammans med expertgruppens bedömning, under närmast följande sammanträde. Den som gjort invändningen meddelas därefter expertgruppens bedömning.

## 2. Frågan om opartiskhet hos EBA:s författare

Författande av EBA-studier involverar inte en beslutssituation och faller då inte under vad som definieras som jäv i förvaltningslagen. Det är inte fråga om en beslutssituation som riskerar att gynna en aktör på osaklig grund. Oavsett om jävsfrågan saknar betydelse kan dock frågor om författarens opartiskhet uppkomma. I 5 § förvaltningslagen (2017:900) skrivs att en myndighet i sin verksamhet ska vara saklig och opartisk. Förtroendet för EBA kräver att EBA:s studier präglas av hög kvalitet och tillförlitlighet.

EBA:s författare har ibland en bakgrund eller arbetar med övriga projekt som innebär att de befinner sig nära det material som studeras. Det är inte självklart att opartiskhet, eller att undvika misstankar om partiskhet, i alla lägen är en självklar nödvändighet för en EBA-studie.

I vissa fall kan det krävas en avvägning mellan kunskap och oberoende. Förståelsen för sammanhang kan förutsätta en närhet till det som utvärderas på ett sätt som gör att oberoendet kan ifrågasättas. Ett armslångt avstånd som garanterar opartiskhet kan samtidigt minska relevansen av det som skrivs. Det beror även på vilken typ av studie det rör sig om – att reflektera över egna erfarenheter, egna bedömningar av misslyckanden och framgångar kan ur ett lärandeperspektiv vara värdefullt men naturligtvis direkt olämpligt om ansatsen är ansvarsutkrävande.

Just därför är det nödvändigt att tydliggöra EBA:s syn på när opartiskhet är en överordnad princip och EBA:s rutiner för att i dessa fall säkerställa opartiskhet.

**Som generell regel gäller att saklighet och opartiskhet ska vägleda EBA:s författare.** I samtliga EBA:s avtal med författare anges att ”arbetet ska genomföras med god vetenskaplig kvalitet och följa gällande lagar, regler och forskningsetiska riktlinjer”. Projektförslag förväntas innehålla en redovisning av närheten till det material som granskas och en reflektion över hur detta kan påverka en saklig analys. Expertgruppen avgör om närhet till materialet utgör ett problem för respektive studie. Detta beror bland annat på studiens frågeställning, syfte och tänkta mottagare.

EBA ska tydligt klargöra för anbudsgivare och övriga förslagsställare att potentiell skada (vad gäller såväl bilden av EBA som av den enskilda rapportens kvalitet) inte nödvändigtvis har saklig grund. En situation där en kontroversiell rapport ifrågasätts på grund av en författarens bakgrund kan påverka såväl rapporten som EBA:s trovärdighet alldeles oavsett faktisk hantering och studiens faktiska kvalitet.

Förda diskussioner om opartiskhet som uppkommer under en igångsatt studie bör på ett tydligt sätt dokumenteras och kommuniceras inför bedömnings- och beslutssituationer.

### **EBA:s handläggningsordning gällande författares opartiskhet**

- EBA:s utlysningar ska innehålla en text som pekar på det allvar med vilket EBA ser på problematiken, exempelvis: "The EBA takes issues of credibility, bias and conflict of interest seriously. Tenderers are expected to clearly disclose potential conflicts of interest among members in the evaluation team, and to provide a clear justification for the choice of including members that may be viewed as potentially partial."
- Även i de fall expertgruppen ser närhet till materialet som en fördel bör ett författarteam innehålla deltagare som har en oberoende relation till det som granskas.
- EBA:s författare kan inte generellt förbjudas att ta uppdrag vid sidan av en pågående rapport. Ett villkor är dock att aktiva författare inte ingår nya kontrakt som EBA anser riskerar påverka deras oberoende och därmed skada förtroendet för rapportens kvalitet. Nya uppdrag som medför sådan risk måste därför tydligt redovisas för expertgruppen. Detta görs lämpligen i skriftlig form till referensgruppens ordförande eller till kanslichefen.
- EBA:s författare ska försäkra att de följer de skrivningar och intentioner i denna policy som är relevanta för deras uppdrag.
- EBA:s hantering av dessa frågor ska präglas av tydlighet, öppenhet och transparens.